

**AKIBAT HUKUM PERUBAHAN DESA MENJADI KELURAHAN ATAS
TANAH BENGKOK SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG
NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA.**

Nadiyah

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Jl. MT Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898

Email: nadianadia632@yahoo.com

Abstract

This journal discusses the legal consequences of the changes the village into the village on a crooked land after the enactment of Law No. 6 of 2014 about the village, in Act No. 6 of 2014 on the village (LN 2014-7, TLN 5495) contained in Article 11 paragraph 1 village can be turned into a village, while paragraph 2 of the village turned into a village of its assets to an asset or a local government district of the city. Change is also subject to the approval of the citizens residing in the village, and therefore as a citizen in the village in which they live should really think about what impact this change in status, because after the change of the village head and village will be laid off nicely by regents or mayors of the local government. The purpose of this study to analyze the concept of the rule of law on the ground crooked come. Normative law research. approaches used approach to the concept. Result is a normative legal research. Results of normative legal research, obtained the answers to existing problems, ie converted into a crooked land use rights as outlined in the VI conversion provisions that originally belonged to the village or the village administration. The concept of the future rules crooked land had to beg for the right to be the former village assets into assets by way of rights application to the competent authority on the ground that the use rights.

Key words: village, village and land of crooked

Abstrak

Jurnal ini membahas tentang akibat hukum perubahan desa menjadi kelurahan atas tanah bengkok setelah berlakunya undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa, di dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa (LN 2014-7, TLN 5495) yang tertuang dalam pasal 11 ayat 1 desa dapat berubah menjadi kelurahan, sedangkan ayat 2 desa berubah menjadi kelurahan asetnya menjadi aset pemerintah

daerah kabupaten atau kota. Perubahan itu juga harus mendapat persetujuan dari warga yang berada di desa tersebut, maka dari itu sebagai warga di desa yang mereka tinggal harus benar-benar memikirkan bagaimana dampaknya perubahan status tersebut, karena setelah perubahan maka kepala desa dan perangkat desa akan diberhentikan secara baik-baik oleh bupati atau walikota pemerintah daerah tersebut. Tujuan penelitian ini Untuk menganalisis tentang konsep aturan hukum tentang tanah bengkok yang akan datang. Jenis penelitian hukum normatif. pendekatan masalah yang digunakan pendekatan konsep. Hasil penelitian hukum normatif adalah. Hasil penelitian hukum normatif, diperoleh jawaban atas permasalahan yang ada yaitu tanah bengkok dikonversi menjadi hak pakai sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan konversi VI yaitu awalnya kepunyaan desa atau pemerintahan desa. Konsep aturan tanah bengkok kedepannya harus memohon permohonan hak agar bekas aset desa menjadi asetnya dengan cara permohonan hak kepada pejabat yang berwenang atas tanah yaitu dengan hak pakai.

Kata kunci: desa, kelurahan dan tanah bengkok

Latar Belakang

Desa suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/ atau hal tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fungsi desa sebagai sumber bahan pangan, penghasil bahan mentah, penghasil tenaga kerja dan sebagai pusat-pusat industri kecil.

Desa merupakan pemerintahan terendah, desa dapat berubah menjadi kelurahan seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa (LN 2014-7, TLN 5495) pada pasal 11 ayat (1) yang berbunyi: ‘ Desa dapat berubah status menjadi Kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa’.

Perubahan itu juga harus mendapat persetujuan dari warga yang berada di desa tersebut, maka dari itu sebagai warga di desa yang mereka tinggal harus benar-benar memikirkan bagaimana dampaknya perubahan status tersebut, karena setelah

perubahan maka kepala desa dan perangkat desa akan diberhentikan secara baik-baik oleh bupati atau walikota pemerintah daerah tersebut. Berbicara mengenai perubahan desa menjadi kelurahan tentu saja ada sebab dan akibatnya, yang mana selain mempengaruhi status desa juga mempengaruhi seluruh barang milik desa, termasuk aset desa.

Bahwa desa berubah menjadi kelurahan asetnya menjadi aset pemerintah kota tertuang dalam pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 yang berbunyi: ‘Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan / aset Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kelurahan tersebut dan pendanaan Kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten / Kota’.

Meninjau tentang kedua pasal tersebut diatas, terkait perubahan desa menjadi kelurahan, maka desa sudah tidak ada lagi, dan bagaimana dengan aset desanya, secara tidak langsung aset desa termasuk tanah bengkok menjadi tanah negara, dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa desa berubah menjadi kelurahan asetnya menjadi aset pemerintah kota, maka hal ini konsepnya bagaimana akan mempunyai kekuatan hukum atas aset pemerintah kota tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis ingin meneliti dan menganalisa tentang akibat hukum perubahan desa menjadi kelurahan kedalam sebuah penelitian tesis yang berjudul akibat hukum perubahan desa menjadi kelurahan ditinjau dari pasal 11 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang dijelaskan diatas maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa akibat hukum perubahan desa menjadi kelurahan terhadap tanah bengkok ?
2. Bagaimana konsep aturan hukum tentang tanah bengkok yang akan datang?

Tujuan Penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis akibat hukum perubahan desa menjadi kelurahan terhadap tanah bengkok.
2. Untuk menganalisis tentang konsep aturan hukum tentang tanah bengkok yang akan datang.

Kajian tentang Akibat Hukum Perubahan Desa Menjadi Kelurahan, merupakan aturan baru dalam bentuk Undang-Undang tetapi sudah ada penelitian yang telah dilakukan dengan obyek kajian masalah yang berbeda, Namun fokus masalah tentang dalam penelitian ini terkait dengan Akibat Hukum Perubahan Desa Menjadi Kelurahan Atas Tanah Bengkok Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang mencirikan keaslian penelitian ini. Beberapa penelitian terdahulu mengenai perubahan Desa menjadi Kelurahan antara lain yaitu :

1. Eksistensi Tanah Bengkok Setelah Berubahnya Pemerintahan Desa Menjadi Kelurahan di Kota Salatiga. (Ary Anggraito Tobing, Universitas Diponegoro Semarang, 2009).
2. Peralihan Tanah Bengkok dan Akibat Hukumnya (Studi Kasus Putusan PN Boyolali Nomor 51/Pdt.G/1999/PN.Bi'. (Kuncoro Edi, Universitas Diponegoro Semarang, 2010).
3. Perubahan Desa Menjadi Kelurahan Ditinjau Dari Aspek Peraturan Perundang-Undangan Dan Implikasinya Terhadap Lembaga Kelurahan. (Jaka Susila, Univesitas Muhammdiyah Surakarta. 2012).

Kerangka Teori merupakan pisau analisis yang penulis gunakan untuk menganalisis permasalahan yang telah penulis rumuskan terlebih dahulu diatas. Untuk menjawab rumusan masalah terhadap penelitian penulis ini yang digunakan adalah teori Akibat Hukum dan teori Kepastian Hukum.

Penelitian mengenai Akibat Hukum Perubahan Desa Menjadi Kelurahan Atas Tanah Bengkok Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*),

yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi, pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*) yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. dengan mempelajari pandang-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi.

Teknik pengumpulan bahan hukum yaitu bahan hukum yang dikaji dan yang dianalisis dalam penelitian hukum normatif, meliputi bahan hukum primer, sekunder, tersier. Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan ketiga bahan hukum itu, yaitu menggunakan studi dokumen. Studi dokumen merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada.

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder terlebih dahulu di himpun secara sistematis, mencari paling relevan dengan permasalahan yang dikaji sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Dari hasil bahan hukum yang telah dikumpulkan maka dilakukan analisis secara cermat sehingga dapat diketahui solusi dari permasalahan yang dikaji. Analisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara analisis kualitatif. Analisa kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dan lebih mengutamakan mutu atau kualitas dari data bukan kuantitas, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahan hukum dan pemahaman hasil analisa sehingga dapat memperoleh gambaran baru dan/atau menguatkan hal yang sudah ada tersebut untuk menjawab permasalahan yang ada dan dapat membuat kesimpulan serta saran yang bermanfaat.

Pembahasan

A. Sejarah Pemerintahan Desa dan Tanah Bengkok

Pada masa kerajaan di Jawa raja merupakan pusat ketatanegaraan dan kedudukannya yang sangat tinggi, jika raja serta para anggota keluarga harus mengurus tata cara untuk upacara-upacara kenegaraan, maka sebuah hamba kerajaan (abdi dalem) merupakan penghubung antara antara massa rakyat (wong cilik) dengan pihak kerajaan, sedangkan para hamba kerajaan sebagai kaum disebut priyayi (yayi = adik raja), bagi raja pribadi hanya mereka yang dianggap warganya (kawula). Kaum elite kerajaan dan priyayi ini dapat dibedakan dari wong cilik atau massa rakyat karena mereka dapat menikmati hasil tanah tanpa harus mengerjakannya sendiri.¹

Menurut tradisi mutlak raja adalah satu-satunya pemilik tanah dalam arti bahwa secara teoritis ialah yang berkuasa, untuk keperluan sendiri dan pembiayaan kegiatan-kegiatan yang mereka lakukan, para pangeran dan priyayi diberi *lungguh* (apanage) menurut istilah yang tepat adalah “tanah gaji”. *Lungguh* akan kembali kepada raja jika pemegangnya meninggal atau dipecat. Tergantung kepada raja apakah pewaris yang dipecat atau yang meninggal itu diangkat atau tidak dalam jabatan dan *lungguh* yang ditinggalkan itu.²

Terlepas dari masalah ordonansi Tanah Bengkok ditentukan oleh Bupati ataukah Residen. Yang penting dicatat adalah bahwa ordonansi tersebut adalah sekedar administrasi saja secara materiil pemerintah kolonial tidak pernah memberikan tanah negara (*Virjland Domein*), tetapi bengkok diambil dari tanah desa sendiri yang berasal mulanya dari tanah ulayat desa masyarakat hukum adat setempat. Jadi ordonansi-ordonansi yang menyangkut Tanah Bengkok itu hanya sekedar menunjukan secara formal kekuasaan pemerintah kolonial dalam urusan tanah Desa,

¹ Soemarsaid Moertono dalam S.M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Massa ke Massa*, (Jakarta: Buku Obor, 2003), hlm. 6.

² G.P Rouffaer dalam S.M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Massa ke Massa*, (Jakarta: Buku Obor, 2003), hlm. 7.

termasuk terjadinya Tanah Begkok itu, hal itu sejalan dengan politik hukum tanah kolonial yang tertuang dalam Agrarische Besluit yang terkenal dengan pernyataan *Domein Verklaring* pada Stb 1970 No. 118 yang tidak mengakui hak-hak adat orang Indonesia termasuk tanah ulayat.

Setelah itu masuklah pada masa orde baru. Menurut ketentuan Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa Pasal 1 dikatakan bahwa: “Yang dimaksud dengan desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai suatu kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan yang dinamakan dusun adalah bagian wilayah dalam desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan desa.

Berdasarkan UU itu pula, secara administratif di tingkat bawah dikenal dua bentuk , yaitu “Kelurahan dan Desa” yang merupakan titik puncak dari kecenderungan “formalisasi desa”. Dengan diberlakukannya UU nomor 5 Tahun 1979 tersebut, mereka (masyarakat desa) mempunyai hak kelola sendiri tetapi tergantung dengan keputusannya kepada pemerintah pusat, jadi konsep kewenangannya ada di pemerintah pusat dan tugas pembantuannya ada di propinsi.

Pada saat yang sama, para kepala desa Jawa melalui APDESI maupun Parade Nusantara menuntut kehadiran UU Desa yang memberikan otonomi desa dan dana desa 10% dari total APBN. Berbagai segmen pejuang desa yang berbeda itu saling berkumpul, berjaringan, serta bertukar pikiran dalam memperjuangkan kelahiran UU Desa, maka lahirlah UU Desa yang diundangkan menjadi UU No. 6 tahun 2014, menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, tentu saja

lahirnya UU desa ada sebab dan akibatnya terutama terkait perubahan desa menjadi kelurahan.

Desa pasti memiliki aset termasuk kaitannya dengan tanah bengkok, hal ini merupakan kronologis aturan tanah bengkok. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1982, tentang Sumber pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan pengawasannya, dalam Pasal 3 yang berbunyi: “Tanah kas desa, termasuk tanah bengkok, Pemandian umum yang diurus oleh desa, Pasar desa, Obyek-obyek rekreasi yang diurus oleh desa, Bangunan milik desa, dan Lain-lain kekayaan milik pemerintahan desa”.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa Pada Pasal 1 angka 10 yang berbunyi : “Tanah desa adalah barang milik desa yang berupa tanah bengkok, kuburan dan titisara”. Pengaturan tersebut pada permendagri nomor 1 tahun 1982 dan permendagri nomor 4 tahun 2007 pada dasarnya mulai melakukan perubahan dari tanah bengkok menjadi tanah kas desa. Hal ini merupakan campur tangan pemerintah yang sebenarnya tidak diperbolehkan oleh prinsip kewenangan asal-usul. UU desa menegaskan bahwa tanah kas desa tersebut menjadi kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa, sehingga tanah bengkok (yang menjadi bagian dari tanah kas desa) juga merupakan hak asal-usul desa, seperti halnya tanah adat.

1. Akibat perubahan desa menjadi kelurahan terhadap tanah bengkok

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan desa untuk kepentingan desa itu sendiri berdasarkan prakarsa masyarakat desa dan segala hak tradisional yang diakui oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam artian bahwa desa merupakan badan hukum publik dan mempunyai wewenang untuk menjalankan pemerintahan desa yang tidak bertentangan dengan undang-undang, yang dasar hukumnya yaitu pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan dapat disimpulkan, secara tegas Pasal

33 UUD 1945 melarang adanya penguasaan sumber daya alam ditangan Perorangan atau Pihak-pihak tertentu, dengan kata lain monopoli, oligopoli maupun praktek kartel dalam bidang pengelolaan sumber daya alam dianggap bertentangan dengan prinsip Pasal 33 UUD 1945.

Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa sumber daya alam dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sehingga monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya berada pada negara, dalam Pasal 33 ini menjelaskan bahwa perekonomian indonesia akan ditopang oleh 3 pelaku utama yaitu Koperasi, BUMN/D (Badan Usaha Milik Negara/Daerah), dan Swasta yang akan mewujudkan demokrasi ekonomi yang bercirikan mekanisme pasar, serta intervensi pemerintah, serta pengakuan terhadap hak milik perseorangan³

Jika dilihat menurut pendapat diatas bahwa dalam pasal 33 ayat 3 dalam frase kalimat “dikuasai oleh negara” mengandung artian bahwa tidak boleh ada kepemilikan secara pribadi. Jiwa dari Pasal 33 UUD 1945 yang berlandaskan semangat sosial, menempatkan penguasaan terhadap berbagai sumber daya untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia, untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol tidak tanduknya, apakah sudah menjalankan pemerintahan yang jujur dan adil, dapat dipercaya (*accountable*), dan tranparan (*good governance*).

Berdasarkan Pasal 2 UUPA maksimum dapat dikuasakan atau medebewind (bukan diserahkan atau bukan diotonomikan) kepada daerah dan masyarakat – masyarakat hukum, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah. Pengaturan dan penyelenggaraan

³ Indrawati, mengutip dari pendapat Ninasapti Triaswati, *Tantangan Transpormasi Sumber Daya Manusia Indonesia Menghadapi Era Globalisasi*, (Jakarta: Alumni FEUI dan Tantangan Masa Depan, Gramedia,1995), hlm. 55.

peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah mengutamakan kepentingan kelompok bukan berarti kepentingan pribadi tidak diakui. Hak atas tanah lahir dibawah naungan kepentingan umum adalah sejalan dengan konsepsi evolusi alam semesta yaitu suatu konsepsi/kaidah dimana kepentingan individu selalu mempertimbangkan keunggulan kepentingan bersama / umum. Hak atas tanah yang disebutkan dalam pasal 16 UUPA terdiri dari : “Hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut”.

Berbicara mengenai desa merupakan subyek hukum publik yang mempunyai kewenangan mengelola kekayaan desa tersebut bukan memiliki karena harus tunduk pada UUD 1945 dan UUPA, jadi hanya mempunyai hak pakai. Dilihat dari kronologisnya tentang perubahan desa menjadi kelurahan harus melihat dari Undang-Undang No 22 tahun 1999 pasal 93 yang berbunyi : “Desa dapat dibentuk, dihapus dan atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD”. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggung jawab pada badan perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pada pasal 126 ayat 1 yang berbunyi : “Kelurahan dibentuk di wilayah Kecamatan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Ayat 2 yang berbunyi : “ Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota”.

Berbicara mengenai Undang-Undang desa yang terbaru ini disebutkan dalam pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 yang berbunyi : “Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa”.Sedangkan pada pasal 11 ayat (2) yang berbunyi :

“Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota”.

Artinya dalam pasal tersebut jika desa berubah menjadi kelurahan seluruh aset atau barang milik desa menjadi aset pemerintah daerah kabupaten atau kota, yang semula subyek hukumnya adalah desa sekarang subyek hukumnya berubah menjadi pemerintah daerah kabupaten atau kota.

Perubahan desa menjadi kelurahan maka akan menimbulkan perubahan pada sistem pemerintahannya. Yang diantaranya mengenai perubahan kedudukan pemerintahannya, kepemimpinan Pemerintahan, laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan. status perangkat daerah, mengenai Peraturan Desa dengan berubahnya desa menjadi kelurahan maka kelurahan tidak berwenang lagi membuat Peraturan Desa. Dengan berubahnya desa menjadi kelurahan maka hak mengatur wilayahnya sendiri menjadi hilang, sehingga program otonomi desa yang selama ini direncanakan akan hilang atau tidak dipergunakan lagi, tetapi tergantung kepala kelurahan yang baru bisa dipergunakan atau tidak untuk kemajuan kelurahan tersebut.

Atas perubahan tersebut dan adanya UUPA, maka terjadi perubahan yang mendasar tentang pengaturan tanah bengkok yang dirubah (dikonversi) menjadi hak pakai yang sebelumnya menjadi hak milik atas tanah menurut UUPA, dalam ketentuan konversi pasal VI yang berbunyi: “Ketentuan Konversi pasal VI: Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam pasal 41 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu hak vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuak, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan

lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam pasal 41 ayat 1, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini”.

Jadi hak-hak yang dimaksud termasuk bengkok yang sekarang berlaku adalah menjadi hak pakai yang diatur secara yuridis dalam UUPA. Jika dijelaskan bahwa sejak berlakunya UUPA tersebut sudah ada pengaturan yang umum tentang tanah bengkok, hal ini tanah bengkok yang berubah menjadi hak pakai dalam penggunaannya dan pemungutan hasilnya merupakan tanah yang dikuasai oleh negara, maka dapat diambil pengertian hak pakai berdasar pada UUPA, pasal 41 yang berbunyi : “Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini”.

Dalam hal ini tanah bengkok yang berlaku ketika masih pemerintahan desa mempunyai sifat hak pakai, ketika suatu desa berubah menjadi kelurahan subyek hak pakai hilang karena desa sudah tidak ada lagi sebab kelurahan bukan subyek hukum, maka aset desa yang berupa tanah akibatnya menjadi tanah negara karena tidak ada subyeknya, ketika berubah menjadi kelurahan maka subyek hukumnya pemerintah daerah kabupaten atau kota.

Desa yang telah berubah menjadi kelurahan tetap mendapatkan kemanfaatan dari pemakaian bekas tanah bengkok yang berada di wilayahnya, yang dipergunakan untuk pembangunan baik pemberdayaan masyarakat maupun pembangunan fisik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kelurahan tetap mendapatkan alokasi

dana melalui dana perimbangan dari pemerintah daerah kota atau kabupaten. Tujuan utama perubahan desa menjadi kelurahan semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan terhadap masyarakat di kelurahan tersebut.

Jika dikaitkan dengan teori akibat hukum menurut Soeroso “Akibat yang dimaksud adalah akibat yang diatur oleh hukum, sedangkan tindakan yang dilakukan merupakan tindakan hukum yaitu tindakan yang sesuai dengan hukum berlaku”.⁴ Sedangkan menurut Achmad Ali : Akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum. Akibat hukum merupakan suatu akibat dari tindakan yang dilakukan, untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku hukum.⁵

Suatu akibat pasti ada penyebabnya, jika melihat dari pengertian menurut soeroso dan achmad ali dapat disimpulkan bahwa akibat yang dilakukan oleh subyek hukum pasti akan menyebabkan tindakan yang diatur dengan hukum yang berlaku. Akibat hukum itu merupakan sesuatu yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban, bentuk hak dan kewajibannya itu wewenang yang diberikan obyek hukum kepada subyek hukum. Contohnya wewenang yang diberikan obyek hukum contohnya wewenang untuk memiliki sesuatu (barang), ia dapat berbuat apa saja dengan barang tersebut asal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak menimbulkan kerugian bagi subyek hukum yang lain.

2. Konsep aturan tanah bengkok yang akan datang

Segala sesuatu yang dibatasi oleh waktu dan tempat pada dasarnya dapat dipelajari untuk diperbandingkan dan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan dari yang dibandingkan itu, juga termasuk sistem hukumnya. Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo asas hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan

⁴ R Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 295.

⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 192.

kongkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut. Ini berarti menunjuk pada kesamaan-kesamaan yang kongkrit itu dengan menjabarkan peraturan hukum kongkrit menjadi peraturan umum yang karena menjadi umum sifatnya tidak dapat diterapkan secara langsung pada peristiwa kongkrit.⁶

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa asas hukum tak hanya mempengaruhi hukum positif, namun dalam banyak hal tak menutup kemungkinan asas hukum itu dapat membentuk sistem *checks and balance*. Dalam artian asas hukum itu sering menunjukkan pada kaidah yang berlawanan-an. Hal itu menunjukkan adanya sifat sa-ling mengendalikan dan membatasi, yang akan menciptakan keseimbangan.⁷

Dapat disimpulkan pengertian asas merupakan suatu dasar untuk membuat suatu aturan hukum, selanjutnya yang disebut *Ius Constitutum* yang dikenal sebagai hukum positif suatu negara adalah undang-undang yang berlaku dalam suatu waktu tertentu atau sekarang, contohnya : hukum Indonesia yang berlaku dewasa ini dinamakan *Ius Constituendum* atau bersifat hukum positif juga dinamakan tata hukum Indonesia, demikian pula hukum Amerika yang berlaku sekarang, Inggris, Rusia, Jepang dan lain-lain. Sedangkan *Ius Constituendum* diartikan sebagai hukum yang dicita-citakan oleh pergaulan hidup dan negara, tetapi belum merupakan kaidah dalam bentuk undang-undang atau berbagai ketentuan lain.

Bahwa hukum merupakan suatu lembaga masyarakat yang senantiasa mengalami perkembangan sedemikian rupa, sehingga apa yang dicita-citakan pada saatnya terwujud menjadi kenyataan, sebaliknya yang sedang berlaku menjadi pudar ditelan waktu karena telah tidak cocok lagi (mengalami deskrapansi atau kesenjangan

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 25.

⁷ *Ibid.*

antara kaidan dan kenyataan sosial. Agar hukum di negara kita dapat berkembang dan kita bisa berhubungan dengan bangsa lain di dunia sebagai sesama masyarakat hukum dan perlu memelihara dan mengembangkan asas-asas dan konsep-konsep hukum yang secara umum dianut umat manusia atau asas hukum yang universal, kenyataan bahwa asas-asas dan konsep itu banyak diambil dari dunia yang berasal dari hukum Romawi tidak menjadi halangan atau dianggap mengurangi harkat dan martabat kita sebagai bangsa yang merdeka.

Peraturan perundang-undangan juga memiliki kelemahan/kekurangan, seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa :

1. Peraturan Perundang-undangan tidak fleksibel, tidak mudah menyesuaikannya dengan masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan waktu dan tatacara tertentu sementara masyarakat berubah terus bahkan mungkin sangat cepat. Akibatnya terjadi jurang pemisah antara peraturan perundang-undangan dengan masyarakat.
2. Peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi semua peristiwa hukum atau tuntutan hukum dan ini menimbulkan apa yang lazim disebut kekosongan hukum.⁸

Bagi bangsa Indonesia Pancasila menjadi “Paradigma Ideologis” tata hukum Indonesia untuk masa kini maupun ke masa depan. Berfungsi sebagai cita hukum dan norma fundamental negara. Sebagai cita hukum pancasila memberikan arahan ideologis nilai etik dan moral terhadap cita hukum Indonesia ke masa depan. Cita hukum berarti berada pada ruang filsafati, yaitu harapan dan pemikiran ideal yang bersifat abstrak, terbaik, terbenar dan teradil. Upaya mewujudkan cita hukum yang baik dan adil tidak dapat diukur secara kuantitatif, melainkan sepenuhnya menjelma ideal kualitatif sejauh yang dapat dirasakan kebenarannya oleh hati nurani

⁸Bagir Manan Dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 8.

manusia dan dipikir oleh otak manusia. Sungguh demikian, cita hukum bukanlah khayalan belaka tanpa dasar nilai yang konkret.

Berbicara mengenai konsep yang akan datang (*ius constituendum*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. dengan mempelajari pandang-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi, suntuk aturan yang akan datang harus sesuai fakta-fakta yang pernah terjadi pada saat itu, mengenai tanah bengkok harus dilihat dulu. Secara sejarah tanah bengkok erat kaitannya dengan “tunjangan” yang diberikan kepada perangkat desa yang selama masih menjabat sebagai kepala desa, jadi tanah bengkok sebagai ganti atas gaji mereka selama masih menjabat menjadi pengurus pemerintahan desa. Besaran gaji yang diterima berbeda-beda antara kepala desa dan sekretaris desa. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 desa dapat disebut sebagai daerah otonom terkecil yang diberikan kewenangan oleh UU untuk mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri, urusan tersebut antara lain pengupahan dan gaji perangkat desa. Gaji dan tunjangan aparatur desa diatur dalam peraturan pasal 66 Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014. Pasal 66 UU desa ayat (1) “Kepala desa dan perangkat desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan”, ayat (2) “penghasilan tetap kepala desa bersumber dari dana perimbangan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang diterima oleh kabupaten/kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota”.

Terkait perubahan desa menjadi kelurahan itu yang terdapat pada Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 pada pasal 11 ayat 1 dan ayat 2 yang berbunyi: Ayat (1) : “Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa”. Ayat (2): “Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota”.

Terdapat kelebihan dalam pasal tersebut yaitu perubahan desa menjadi kelurahan akan membawa akibat desa yang telah diamanatkan oleh undang-undang desa sehingga kewenangan desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat berubah menjadi wilayah kelurahan sebagai perangkat daerah dibawah camat. Adapun penataan yang berkaitan dengan perubahan status menjadi kelurahan sebenarnya hanya merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan dengan memperhatikan syarat bahwa hal tersebut berdasarkan prakarsa pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui musyawarah desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat desa, dengan perubahan status tersebut maka akan membawa konsekuensi seluruh barang milik desa dan sumber pendapatan desa yang berubah menjadi kelurahan menjadi barang milik pemerintah daerah kabupaten atau kota, yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut. Penjelasan mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten atau kota adalah untuk memberikan dana purnatugas (pesangon) bagi kepala desa dan perangkat desa yang diberhentikan sebagai akibat perubahan desa menjadi kelurahan.

Dalam pasal 11 ayat (2) tersebut barang milik desa yang termasuk tanah bengkok menjadi kekayaan atau aset pemerintah daerah kabupaten atau kota tetapi dalam hal ini pemerintah kota tidak bisa mempunyai hak milik maka aset atau kekayaan pemerintah kota harus berdasarkan hak atas tanah tidak boleh mengklaim menjadi hak milik, secara kronologis tanah desa ketika desa sudah tidak ada secara tidak langsung berubah menjadi tanah negara, sedangkan ini desa berubah menjadi kelurahan, kelurahan bukan subyek hukum, subyek hukumnya adalah pemerintah daerah kabupaten atau kota, maka dalam hal ini pemerintah kota harus memohon agar aset desa menjadi asetnya dengan cara permohonan hak kepada pejabat yang berwenang atas tanah yaitu dengan hak pakai bukan menjadi hak milik, yang terdapat

pada pasal 43 ayat 1 UUPA yang berbunyi :“Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang”. Terdapat pada Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 mengenai hak guna bangunan hak guna usaha dan hak pakai atas negara terdapat pada pasal 42 yang berbunyi :

1. Hak pakai atas negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Hak pakai atas hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.
3. Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian hak pakai atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan diatur lebih lanjut dengan keputusan Presiden.

Apabila dikabulkan maka bekas tanah bengkok tersebut kepunyaan pemerintah daerah kabupaten atau kota dengan cara hak pakai, setelah pemerintah kota mempunyai hak pakai maka menjadi aset pemerintah daerah kota atau kabupaten, maka aset tersebut akan mempunyai kekuatan hukum atas haknya setelah berubahnya desa menjadi kelurahan.

Jika dikaitkan dengan teori kepastian hukum Menurut Fuller(1971) sebagaimana dikutip oleh Ali memberikan makna luas tentang kepastian hukum. Fuller menjabarkan pendapatnya tentang kepastian hukum, dengan menyatakan: Kepastian hukum selalu berkaitan dengan hal-hal seperti: a.) adanya sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, bukan berdasarkan putusan sesaat untuk hal-hal tertentu; b.) peraturan tersebut diumumkan kepada publik; c.) peraturan tersebut tidak berlaku surut; d.) dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum; e.) tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan; f.) tidak boleh menuntut suatu tindakan yang

melebihi apa yang dapat dilakukan; g.) tidak boleh sering diubah-ubah; dan h.) harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.⁹

Hal ini dapat diketahui bahwa penjelasan kepastian hukum menurut Fuller pada intinya merupakan salah satu cita hukum selain keadilan dan kemanfaatan yang berisi bahwa aturan tidak boleh berlaku surut dan harus ada sistem hukum teori kepastian hukum jika dikaitkan dengan konsep tanah bengkok kedepannya bahwa perubahan tersebut semata-mata untuk memajukan kesejahteraan masyarakat, maka mengenai aset desa pemerintah kota harus memohon permohonan hak pakai atas bekas aset desa agar menjadi aset pemerintah daerah kota atau kabupaten yang mempunyai kekuatan kepastian hukum haknya tersebut, hal ini UUPA sebagai dasar hukumnya pada pasal 43.

Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya maka sebagai penutup dari tesis ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Akibat dari perubahan desa menjadi kelurahan terhadap tanah bengkok, bahwa setelah berlakunya UUPA tanah bengkok dikonversi menjadi hak pakai sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan konversi VI yang awalnya kepunyaan desa atau pemerintahan desa. setelah adanya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 terdapat pada pasal 11 ayat (2) desa berubah menjadi kelurahan maka aset desa menjadi aset pemerintah daerah kota atau kabupaten, mengakibatkan aset dan tanah desa menjadi tanah negara karena tidak ada subyek hukumnya karena desa sudah tidak ada lagi, maka hak pakai desa atas tanah bengkok berubah menjadi hak pakai kelurahan tersebut, subyek hukumnya berubah menjadi pemerintah daerah kabupaten atau kota. dasar hukumnya UUPA pasal 41 dan ketentuan konversi VI, pasal 11 ayat 2 Undang-Undang nomor 6 tahun 2014.

⁹*Op.cit.*, Ali Achmad, hlm. 83-84.

2. Konsep untuk pengaturan tanah bengkok untuk yang akan datang. Bahwasannya dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten atau kota harus memohon agar bekas aset desa menjadi asetnya dengan cara permohonan hak kepada pejabat yang berwenang atas tanah yaitu dengan hak pakai bukan menjadi hak milik, yang terdapat pada pasal 43 ayat 1 UUPA. Apabila dikabulkan maka bekas tanah bengkok tersebut kepunyaan pemerintah daerah kabupaten atau kota dengan cara hak pakai, setelah pemerintah kota mempunyai hak pakai maka menjadi aset pemerintah daerah kota atau kabupaten, maka aset tersebut akan mempunyai kekuatan hukum atas haknya setelah berubahnya desa menjadi kelurahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Indrawati. Mengutip dari pendapat Ninasapti Triaswati. *Tantangan Transpormasi Sumber Daya Manusia Indonesia Menghadapi Era Globalisasi*. Jakarta: Alumni FEUI dan Tantangan Masa Depan, Gramedia, 1995.
- Manan, Bagir Dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1993.
- Mertokusumu, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Moertono, Soemarsaid. Dalam S.M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Massa ke Massa*. Jakarta: Buku Obor, 2003.
- Rouffaer, G.P dalam S.M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Massa ke Massa*. Jakarta: Buku Obor, 2003.
- Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Peraturan Perundang-undangan

- UUD 1945.
- Undang-undang No 5 tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Undang-undang nomor 5 Tahun 1979 tentang *Pemerintahan Desa*.
- Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang *Desa*.
- Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 tentang *Hak Guna Bangunan Hak Guna Usaha Dan Hak Pakai Atas Negara*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1982, tentang *Sumber Pendapatan Dan Kekayaan Desa Pengurusan Dan Pengawasannya*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2007 tentang *Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa*.